

Vers l'ALETA? Le libre-échange transatlantique et la politique étrangère canadienne

Turning Towards TAFTA ? Transatlantic Free Trade and Canadian Foreign Policy

Robert Wolfe

Volume 27, numéro 2, 1996

Une nouvelle politique étrangère Canadienne : internationalisme libéral ou néo-réalisme ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703600ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703600ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Wolfe, R. (1996). Vers l'ALETA? Le libre-échange transatlantique et la politique étrangère canadienne. *Études internationales*, 27(2), 353–380.
<https://doi.org/10.7202/703600ar>

Résumé de l'article

This paper begins by reviewing some of the theoretical issues to be canvassed in any consideration of trade and foreign policy. The empirical core of the paper is a description of the many recent proposals to enhance transatlantic relations, it then turns to consideration of a puzzle : why has this resurgence of Atlanticist fever in trade policy happened now ? Finally, in the conclusion, it discusses whether the *Transatlantic Free Trade Area (TAFTA)* is meant to be an objective of policy in its own right, or an instrument used in pursuit of some other objective. The paper concludes that TAFTA is not significant for trade policy, but it is for foreign policy.

Vers l'ALETA ?

Le libre-échange transatlantique et la politique étrangère canadienne

Robert WOLFE*

ABSTRACT — *Turning Towards TAFTA? Transatlantic Free Trade and Canadian Foreign Policy*

This paper begins by reviewing some of the theoretical issues to be canvassed in any consideration of trade and foreign policy. The empirical core of the paper is a description of the many recent proposals to enhance transatlantic relations. It then turns to consideration of a puzzle: why has this resurgence of Atlanticist fever in trade policy happened now? Finally, in the conclusion, it discusses whether the Transatlantic Free Trade Area (TAFTA) is meant to be an objective of policy in its own right, or an instrument used in pursuit of some other objective. The paper concludes that TAFTA is not significant for trade policy, but it is for foreign policy.

«Le temps est venu, déclarait Roy MacLaren, alors ministre du Commerce international du Canada, de passer à l'étape logique suivante et d'établir le libre-échange transatlantique¹.» L'appel lancé en 1994 par le premier ministre, Jean Chrétien, pour un accord de libre-échange transatlantique (ALETA) a été repris plus d'une fois dans les discours du ministre du Commerce prononcés en 1995 des deux côtés de l'Atlantique. L'année 1995 marque-t-elle un tournant dans la politique commerciale du Canada? Ou cet intérêt apparent pour le libre-échange est-il lié à des objectifs de politique étrangère et de sécurité plus larges?

Nous entendons le terme «tournant» comme un changement significatif dans l'orientation d'une politique et non simplement l'accélération d'une tendance existante. Ouvrir les marchés aux exportations canadiennes semble, aux yeux de certains journalistes, être devenu l'objectif principal de la politique étrangère du gouvernement Chrétien, mais s'agit-il d'une impression ou d'un changement profond? La place importante accordée au commerce dans l'énoncé de la politique extérieure du gouvernement était dans une large mesure traditionnelle, tout comme l'était son orientation générale. Le seul

* Professeur au School of Policy Studies, Université Queen's, Kingston, Ontario. Cet article est une version révisée d'une communication présentée au colloque sur «La politique extérieure du Canada: 1995, un tournant de la politique étrangère et de défense», qui a eu lieu au Centre d'études de politiques étrangères et de sécurité de l'Université du Québec à Montréal le 24 novembre 1995. Je remercie les participants au colloque, les représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, et mes collègues de l'Université Queen's pour leurs précieux commentaires.

1. «The Occident Express: Toward Transatlantic Free Trade», notes du discours de M. Roy MacLaren, ministre du Commerce international, prononcé au Royal Institute for International Affairs, Londres, Ottawa, MAECI, Énoncé 95/32, 22 mai 1995.

élément potentiellement novateur était la promesse selon laquelle «En consultation avec le milieu des affaires, nous explorerons soigneusement la possibilité de réduire ou d'éliminer les obstacles au commerce entre l'Europe et l'Amérique du Nord dans tous nos secteurs d'exportation (surtout celui des produits agricoles), notamment par le biais d'un accord de libre-échange entre les membres de l'UE et les signataires de l'ALÉNA².» Peut-on qualifier cette proposition, ou l'accord qui est envisagé, de «tournant» ?

Nous procèderons d'abord à l'analyse de quelques aspects théoriques de toute considération sur le commerce et la politique extérieure. Le noyau empirique de l'article comprend une description de plusieurs propositions récentes en vue d'accroître les relations transatlantiques. Nous tenterons par la suite de résoudre une énigme : pourquoi cette poussée de fièvre atlantiste dans la politique commerciale a-t-elle lieu maintenant ? Nous verrons enfin si l'ALETA est envisagé comme un objectif politique de plein droit, ou s'il s'agit d'un instrument au service d'un autre objectif, pour conclure que l'ALETA n'a pas d'importance pour la politique commerciale mais bien pour la politique étrangère.

I – L'étude de la politique commerciale canadienne : quelques approches

On peut examiner la politique commerciale sous l'angle de la politique intérieure et de la politique extérieure ; comme programme politique et comme politique économique ; les objectifs de politique peuvent être vus comme croissance intensive (visant le bien-être des individus) ou comme croissance extensive (visant la puissance de l'État). En ce sens, la politique commerciale peut être une politique nationale, une panoplie d'instruments utilisés pour créer et soutenir l'État canadien. Toutes ces perspectives influencent notre compréhension des relations commerciales atlantiques. L'histoire du Canada depuis l'époque des commerçants de fourrure français et anglais au ^{xvii}^e siècle a été influencée par les relations commerciales avec l'Europe et les États-Unis. L'extraordinaire ouvrage de Donald Creighton, inspiré des idées de Harold Innis, s'est d'abord intitulé *The Commercial Empire of the St. Lawrence, 1760-1850* (L'empire commercial du Saint-Laurent, 1760-1850). Dans la préface, l'auteur fait remarquer que «ce livre est une étude sur les liens entre le commerce et la politique. Il tente de tracer les relations entre le système commercial du Saint-Laurent et l'évolution politique du Canada pendant près d'un siècle d'histoire. Le fleuve Saint-Laurent a été à l'origine d'un système commercial à la fois *transatlantique* et *transcontinental* quant à l'étendue, ainsi que politique et économique quant à la portée³».

Le récit de Creighton est celui d'une tragédie, car le rêve d'un empire commercial à partir de Montréal est mort à l'époque du libre-échange au

2. *Le Canada dans le monde : Énoncé du gouvernement*, Ottawa, MAECI, 1995, p. 19.

3. Donald CREIGHTON, *The Empire of the St. Lawrence*, Toronto, MacMillan, 1937, 1956, v. [italiques ajoutés]

milieu du siècle dernier. L'effondrement des rêves canadiens, et d'une certaine idée de l'empire britannique, est dû aux changements apportés à la politique commerciale impériale pendant les années 1840⁴. Pour les Tories, la Loi d'indemnité aux sinistrés de 1837, qui a conduit à l'incendie du Parlement de Montréal en avril 1849, signifiait la répudiation définitive de ce que Creighton a appelé l'État commercial canadien. Le mouvement annexionniste et les démarches qui ont abouti au traité de «réciprocité» avec les États-Unis en 1854 furent la réaction spontanée à cette trahison, un mouvement naturel d'éloignement de la Grande-Bretagne. Creighton conclut que «L'incendie qui a éclaté ce soir d'avril 1849 symbolise l'empressement aveugle à rejeter et à détruire ; l'espoir nourri par des générations de Canadiens, consumé dans une flambée de colère, se reflétait dans le ciel rougi de Montréal⁵.»

Une réaction moins dramatique aux changements qu'a connus le système commercial transatlantique dans les années 1840 prit plus tard le nom de la «Politique nationale», politique qui a consisté à utiliser les tarifs douaniers, le réseau ferroviaire et l'immigration pour construire un pays. Sir John A. Macdonald s'attribua en 1879 le mérite d'une politique qui a précédé la Confédération. Le Canada – ou du moins l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 – peut être vu comme instrument de cette politique, plutôt que politique pouvant être vue comme instrument au service de la poursuite des objectifs de l'AANB⁶. La politique commerciale a depuis fait partie des politiques «nationales» successives⁷. Quoi qu'en dise Creighton dans sa prose colorée, la tension entre les politiques commerciales atlantique et continentale n'a rien perdu de sa vigueur, même si récemment il s'agit davantage

4. Comme le rappelle Forster, «les tarifs impériaux en vigueur dans les colonies ont d'abord été considérablement réduits, et les tarifs préférentiels sur les produits de base des dépendances de la Grande-Bretagne ont en partie été abaissés en 1842. L'étape suivante fut franchie en 1846, avec l'abolition des «Corn Laws», le retrait des tarifs préférentiels sur le blé dès 1849, la réduction draconienne des tarifs sur le bois, et la modification du «British Possessions Act» qui fit passer la tarification sous la responsabilité des colonies. Ce qui restait de l'ancien système devint chose du passé avec le rappel des «Navigation Laws» en 1849.» Ben FOSTER, *A Conjunction of Interests: Business, Politics and Tariffs 1825-1879*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 13.

5. D. CREIGHTON, *The Empire of the St. Lawrence*, op. cit., p. 385.

6. V.V. FOWKE, «The National Policy – Old and New», dans W.T. EASTERBROOK et M.H. WATKINS, (dir.), *Approaches to Canadian Economic History: A Selection of Essays*, Toronto, McClelland and Stewart, 1952, 1988, p. 239. On pourrait aussi soutenir que la «politique nationale» instaurée par Macdonald en 1879 est un exemple type de la fermeture qui a balayé la zone atlantique en réaction à la grande dépression qui avait commencé en 1873.

7. Voir Lorraine EDEN et Maureen APPEL MOLOT, «Canada's National Policies: Reflections on 125 Years»; Allan TUPPER, «Canada's National Policies: Reflections on 125 Years – A Commentary», et Donald G. McFETRIDGE, «Rent-Seeking as Nation-Building: A Comment on Canada's National Policies: Reflections on 125 Years», *Canadian Public Policy*, vol. 19, n° 3, septembre 1993, pp. 232-259. Y a-t-il un objectif politique «national» derrière l'actuelle politique commerciale? Certains pourraient dire que le libre-échange avec les États-Unis a été utilisé pour mettre fin à la domination du Canada central de l'ancienne politique nationale, contribuant ainsi implicitement au nouvel objectif national qui consiste à limiter les tensions interrégionales. Richard SIMEON, «Inside the Macdonald Commission», *Studies in Political Economy*, vol. 22, printemps 1987, p. 175.

d'une tension entre le libre-échange bilatéral de l'ALENA et le multilatéralisme de l'OMC. De plus, les rêveries transatlantiques actuelles peuvent être interprétées comme s'inscrivant dans une longue tradition de la politique commerciale canadienne qui remonte à la troisième option des années 1970, au désir de John Diefenbaker de détourner 15 % du commerce canadien des États-Unis vers la Grande-Bretagne⁸ et aux négociations trilatérales des années 1930⁹. Elles expriment aussi une obsession qui remonte encore plus loin, de la place du Canada dans la communauté atlantique.

A — La politique commerciale comme politique économique

On peut définir la «politique commerciale» comme signifiant toute action gouvernementale qui peut avoir pour effet, intentionnel ou non, de modifier le flux des biens et des services de part et d'autre des frontières nationales. Dans une économie moderne, les instruments qui offrent un intérêt vont bien au-delà des mesures d'autrefois qui ne s'appliquaient qu'aux frontières, comme les tarifs douaniers et les quotas d'importation; ils comprennent des mesures d'encadrement touchant, par exemple, la concurrence, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle. Selon le GATT, 48 lois fédérales canadiennes peuvent être préjudiciables au commerce; le nombre de dispositions provinciales est sans doute encore plus élevé¹⁰. La législation canadienne de mise en œuvre de l'accord de l'OMC a entraîné la modification de 29 lois fédérales qui portent aussi bien sur les permis bancaires que sur les visas d'entrée pour les gens d'affaires et sur les insecticides. «Il en résulte, a fait observer le ministre du Commerce, une interaction croissante entre les règlements nationaux et internationaux¹¹.»

La politique commerciale est une politique microéconomique, c'est-à-dire une politique interne qui vise des objectifs économiques internes pour des raisons politiques internes. On peut y recourir à des fins de «protection», en vue d'arrêter ou du moins de ralentir le rythme d'ajustement au changement international; on peut y recourir aussi comme un moyen de filtrer

8. T.W. [Tom] KENT, «Free Trade Across the Atlantic?», *District Bank Review*, n° 124, décembre 1957, pp. 21-35.

9. Dans les années 1930, les Canadiens ont participé activement aux efforts en vue de débloquer les relations commerciales entre la Grande-Bretagne et l'Amérique du Nord. Voir Ian M. DRUMMOND et Norman HILLMER, *Negotiating Free Trade: The United Kingdom, The United States, Canada, and the Trade Agreements of 1938*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1989. Il y a une longue tradition d'études universitaires sur le sujet. Voir, par exemple, H. Edward ENGLISH, *Transatlantic Economic Community: Canadian Perspectives*, Toronto, University of Toronto Press, 1968.

10. L'une des meilleures sources d'analyse de la politique commerciale canadienne est l'examen bisannuel mené en vertu du mécanisme de révision des politiques commerciales du GATT. Le troisième rapport a été publié sous le titre de GATT, *Trade Policy Review: Canada*, Genève, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 1995.

11. «Trade Rules Or Power Politics? Regulating International Trade Currents», notes du discours de M. Roy MacLaren, ministre du Commerce international, prononcé au Canadian Institute for Advanced Legal Studies à l'Université de Cambridge en Grande-Bretagne le 17 juillet 1995, Ottawa, MAECI, Énoncé 95/43.

judicieusement les vents froids de la concurrence internationale qui soufflent sur une économie intérieure protégée, afin de hâter le rythme d'ajustement structurel. Ainsi, en donnant effet aux résultats de l'Uruguay Round, le Canada s'est trouvé à mettre fin à l'accord séculaire du Nid-de-corbeau, en vertu duquel les cultivateurs des Prairies étaient subventionnés pour le transport ferroviaire, et à introduire en même temps des tarifs astronomiques afin de maintenir la régulation de l'offre des producteurs laitiers.

Au cours des dernières années, la position générale du Canada en faveur d'une libéralisation accrue du commerce, qui par le fait même favorisa une plus grande ouverture de l'économie canadienne, a contribué à rationaliser la structure industrielle du pays. Cette politique supposément néo-libérale est attribuée au Parti conservateur, mais le gouvernement Mulroney a suivi les recommandations d'une commission royale constituée par le gouvernement Trudeau et présidée par un ancien ministre du Cabinet libéral, Donald S. Macdonald¹². Cette commission préconisait le libre-échange avec les États-Unis, non comme une fin en soi, mais comme une stratégie économique visant à assurer la croissance économique du Canada en cette ère de mondialisation¹³. L'approche qui a dominé la pensée canadienne était également répandue dans tous les pays de l'OCDE. Les entreprises qui ont survécu sont plus fortes, plus grosses, et mieux en mesure de faire face à la concurrence sur les marchés mondiaux. Les politiques commerciales plus libérales font sans aucun doute partie d'un ensemble de mesures destinées à stimuler la croissance et la création d'emplois, tout en contenant l'inflation.

Un certain nombre d'indices généraux laissent croire qu'à l'échelle mondiale, la libéralisation du commerce semble avoir eu les effets prévus. Les chiffres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) indiquent que la libéralisation des échanges au cours des 45 dernières années a permis une expansion extraordinaire du commerce mondial. Le commerce continue à augmenter beaucoup plus rapidement que la production intérieure, et il est devenu le moteur de la croissance économique globale. Ce sont toutefois les individus qui souvent paient le prix de cette croissance. Il semble qu'un changement de politique commerciale est acceptable sur le plan politique s'il y a réciprocité à la fois entre les pays et au sein de ces derniers, permettant une redistribution des bénéfices et un partage des coûts. Le gouvernement canadien doit donc prendre en considération les effets de la mondialisation sur l'économie nationale et la nécessité de s'adapter continuellement aux changements en cours. Compte tenu du processus ininterrompu de la mondialisation, le gouvernement doit réviser périodiquement sa politique commerciale, car ce

12. Cette commission s'inscrit dans une tradition bien établie au Canada en économie politique portant sur l'analyse de la politique commerciale canadienne. L'ouverture du Canada a créé une demande pour l'analyse de la politique commerciale, et la contribution des économistes canadiens sur le sujet est reconnue à l'échelle mondiale. Voir R.J. WONNACOTT, «Trade Liberalization: Canadian Contributions since the 1960s», *Canadian Journal of Economics*, vol. xxvi, n° 1, février 1993, pp. 14-25.

13. SIMEON, «Inside the Macdonald Commission», *op. cit.*, p. 174.

qui était jadis suffisant peut rapidement devenir inadéquat. Sans vouloir minimiser ce processus et sans tenter d'en évaluer les «bénéfices» pour les Canadiens, il est important de souligner que le gouvernement n'a pas changé l'orientation de sa politique commerciale en tant que politique microéconomique intérieure. Pour les besoins de cet article, il faut reconnaître qu'il existe des raisons microéconomiques importantes aux considérations internationales de certains points à examiner dans un contexte transatlantique, qu'il s'agisse de normes techniques ou d'investissement étranger. Ce qui n'est pas clair, toutefois, c'est la raison pour laquelle ces considérations doivent être transatlantiques.

B — La politique commerciale comme politique étrangère

Il est facile d'oublier que nous avons des politiques commerciales tout simplement parce que nous avons des frontières. Par définition, les politiques commerciales sont en partie des énoncés politiques sur le rôle d'un État et de ses relations avec d'autres États. Une bonne compréhension des politiques commerciales repose donc non seulement sur les abstractions d'une nouvelle théorie sur le commerce, mais sur les théories politiques analysant les frontières et les communautés. Les politiques commerciales canadiennes répondent aux préoccupations particulières de différentes entreprises qui tentent de pénétrer les marchés d'exportation, mais elles répondent aussi aux préoccupations générales des Canadiens inquiets de la place qu'occupe leur pays dans le monde.

L'ordre des priorités dans les énoncés du gouvernement sur la politique étrangère n'a pas été modifié depuis 1923 au moins, lorsque Mackenzie King déclarait lors de la Conférence impériale que «de nos jours, les affaires étrangères sont en grande partie liées aux questions économiques: commerce, tarifs douaniers, charbon, pétrole, concessions ferroviaires, dettes internationales, immigration, pêcheries, ressources énergétiques, droits de navigation dans les eaux limitrophes, etc». Dans le document rendu public en février 1995 par le gouvernement Chrétien sur l'examen de la politique étrangère, *«La promotion de la prospérité et de l'emploi»* vient en tête de liste des priorités. Sous le titre *«Orientations de la politique canadienne»*, *«Euvrer en faveur d'un système commercial international ouvert»* vient après *«Gérer notre relation économique avec les États-Unis»*. Suit *«Renforcer les liens économiques avec l'Europe»*, mais les marchés de l'Asie-Pacifique et de l'Amérique latine sont aussi identifiés comme des priorités commerciales. L'Énoncé énumère la liste habituelle des nouveaux enjeux commerciaux à l'ordre du jour et affirme que, concernant les questions commerciales, le Canada jouera un rôle tant au plan bilatéral avec ses partenaires majeurs qu'au plan multilatéral au sein de l'OMC, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), du mécanisme de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et lors des Sommets économiques annuels du G-7¹⁴.

14. *Le Canada dans le monde*, op. cit.

On a reproché au gouvernement Chrétien son adhésion au libre-échange régional et la priorité accordée aux intérêts nationaux sur les droits de la personne comme étant un recul par rapport aux principes adoptés par les gouvernements précédents, et même par le Parti libéral alors qu'il était dans l'opposition¹⁵. Les Libéraux étaient alors peu enthousiastes à l'idée du régionalisme en général, et s'opposaient en particulier à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), entre autres, pour des raisons de politique étrangère en arguant qu'il ferait obstacle à la capacité du Canada de mener une politique commerciale multilatérale. Le gouvernement a peut-être pris du recul par rapport au programme de son parti, mais ce faisant, il a maintenu l'orientation de la politique canadienne. Une fois au pouvoir, les Libéraux ont travaillé activement au sein de la structure mise en place par l'ALENA pour gérer les relations avec les principaux partenaires commerciaux du Canada et sont même allés jusqu'à proposer l'élargissement de l'ALENA à d'autres pays, possibilité clairement envisagée par le gouvernement précédent. Les autorités canadiennes appuient activement les États-Unis à des fins politiques dans leurs efforts pour libéraliser le commerce de l'hémisphère occidental, en harmonie avec l'objectif d'élargissement de l'ALENA¹⁶. L'attention manifeste accordée à l'APEC maintient une orientation bien établie. L'approche à grand déploiement «Équipe Canada» pour favoriser l'accès aux marchés bilatéraux apporte une différence de degré, mais c'est une tradition bien établie que de se servir d'un ministre pour ouvrir les portes aux gens d'affaires. La position du gouvernement sur les liens (ou l'absence de liens) entre le commerce et les droits humains n'est pas non plus nouvelle, compte tenu des nombreux pays auxquels le Canada a tenté de vendre des réacteurs nucléaires au cours des années.

À titre de ministre du Commerce, Roy MacLaren a activement appuyé toutes les initiatives visant à multiplier les occasions d'affaires pour les exportateurs canadiens, y compris par le biais d'ententes bilatérales et régionales. Son enthousiasme s'inscrit néanmoins dans une forte tradition multilatérale et la conviction que les entreprises multinationales doivent se plier à des règles internationales. Dans un discours, il a proposé une «OMC Plus» pour relier les diverses initiatives régionales et s'assurer de leur compatibilité avec les objectifs à long terme¹⁷. Selon lui, dans la mesure où l'on garde à l'esprit la libéralisation mondiale, les ententes régionales ne peuvent pas nuire. «Après tout, conclut-il lors d'un discours, dans un monde où règne véritablement le

15. Andrew COHEN, «Canada in the World: The Return of the National Interest», *Behind the Headlines*, vol 52, n° 4, été 1995, p. 14.

16. Pour une analyse exhaustive de la situation actuelle, voir Keith H. CHRISTIE, «The Four Amigos and Beyond: Towards the Free Trade Area of the Americas», Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, document d'orientation de service n° 95/10, octobre 1995.

17. «Canada's Trade Policy for the 21st Century: The Walls of Jericho Fall Down», notes du discours de M. Roy MacLaren, ministre du Commerce international, prononcé au Stockholm Trade Policy Seminar, Stockholm, Suède, 23 octobre 1995, Ottawa, MAECI, Énoncé 95/62.

libre-échange, les préférences régionales fondent comme neige au soleil¹⁸.» Pour s'assurer que les ententes régionales ne portent pas atteinte à l'objectif de la libéralisation globale, l'OMC acceptait favorablement en novembre 1995 une proposition du Canada afin de créer un seul comité chargé de prendre acte de tous les accords commerciaux régionaux plutôt que d'établir un groupe de travail pour chaque accord.

En ce qui a trait à l'OMC, le gouvernement s'est limité à des mesures de gestion, conformes à la nécessité de mettre en vigueur les résultats de l'Uruguay Round avant de faire œuvre de pionnier. En novembre 1995, le Canada accueillait une réunion officielle de ministres à Vancouver. Cette réunion préparatoire à la rencontre ministérielle de l'OMC qui doit avoir lieu à Singapour en décembre 1996 est conforme aux efforts déployés par le Canada pendant l'Uruguay Round pour mobiliser les groupements de pays plus modestes, comme le Groupe de Cairns, afin de s'assurer à la fois que le multilatéralisme gagne du terrain et que l'Union européenne et les États-Unis ne dominent pas complètement le processus¹⁹. Le Canada a également approuvé la tenue d'un comité ministériel de l'APEC pour juillet 1996 en Nouvelle-Zélande afin d'examiner l'ordre du jour de la rencontre ministérielle de l'OMC à Singapour.

On pourrait étudier la politique commerciale contemporaine du Canada comme une manifestation de l'érosion de la capacité de cet État souverain à mener sa «propre» politique commerciale; un point de vue favorisé par certains critiques de l'ALENA. Par opposition à ce que Denis Stairs pourrait appeler une position constitutionnaliste, d'autres pourraient s'intéresser à la façon dont l'élaboration d'une politique commerciale, y compris le leadership intellectuel du Canada dans la découverte de nouvelles approches à des problèmes frustrants, peut servir à justifier la revendication d'un siège aux principaux forums mondiaux. Stairs conclut son essai superbe sur l'étude de la politique étrangère du Canada en plaidant en faveur d'une «philosophie politique de la gouvernance internationale», qui s'appliquerait au rôle de l'État à titre d'incarnation des vertus de la société civile en cette ère de globalisation²⁰. La compassion pour nos frères humains ne doit pas se limiter aux confins «de nos côtes». La lutte pour la paix ne doit pas se restreindre à un domaine appelé «politique de sécurité». À un niveau plus terre à terre, dans un monde interdépendant, la prospérité du Canada est tributaire de celle d'autres pays, comme l'a reconnu explicitement le gouvernement dans son

18. Notes du discours de M. Roy MacLaren, ministre du Commerce international, prononcé au Centre for International Studies and Centre for International Business, Université de Toronto, 18 janvier 1995, Ottawa, MAECI, Énoncé 95/2.

19. La rencontre de Vancouver comprenait un grand nombre de pays, de la Suisse à l'Indonésie. L'UE et les É.-U. n'étaient pas invités, ce qui a causé quelque irritation. Sur le Groupe de Cairns comme instrument de politique étrangère, voir Andrew F. COPPER, Richard A. HIGGOTT et Kim Richard NOSSAL, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, UBC Press, 1993.

20. Denis STAIRS, «Will and Circumstance and the Postwar Study of Canada's Foreign Policy», *International Journal*, vol 50, n° 1, hiver 1994-95, p. 39.

examen de la politique étrangère²¹. Stairs pourrait soutenir qu'en matière de politique commerciale comme de politique étrangère, il faut être attentif à la fois aux déterminants structurels de la politique canadienne et aux idées qui influencent nos leaders. Une politique commerciale est déterminée non seulement par nos «intérêts» microéconomiques, mais aussi par les objectifs que nous souhaitons atteindre sur la scène internationale.

Somme toute, la politique commerciale et la politique étrangère ont été inextricablement liées au Canada. On s'est servi de la politique commerciale pour mettre en place une économie canadienne d'envergure continentale qui a assuré un niveau de prospérité individuelle comparable à celui d'autres sociétés avancées. Grâce à des ententes bilatérales et multilatérales, la politique commerciale a permis de rehausser le rôle du Canada sur la scène mondiale tout en contribuant à la prospérité et à la stabilité internationales. Lorsqu'il a mentionné un ALETA à Londres en mai 1995, MacLaren a lancé un appel en faveur du libre-échange atlantique dans ce contexte explicitement politique. «L'Europe a découvert, dit-il, qu'une structure économique peut fournir les poutres pour soutenir des objectifs politiques plus larges et d'une influence internationale plus étendue. La fin de la guerre froide rendant moins urgente la sécurité de l'Occident, c'est à la communauté atlantique de réorienter une relation motivée par des impératifs de sécurité commune vers une relation définie par des intérêts économiques partagés, sinon elle risque de disparaître²².» Dans cette perspective, l'attention que porte le Canada au commerce atlantique représente-t-elle un tournant ?

En dépit de la déception éloquentement décrite par Creighton, l'atlantisme constitue un thème récurrent de la politique commerciale canadienne, même lorsque dans la foulée de la Seconde Guerre mondiale le Canada a été définitivement emporté dans l'orbite commerciale américaine. Le Canada a consacré d'énormes sommes d'argent à la reconstruction européenne dans les années 1940. Nous avons contribué à la création de l'Organisation européenne de Coopération économique (OECE), bien que le GATT soit devenu notre principale entente commerciale avec les pays européens. Lorsque nous avons participé à la création de l'OTAN, nous avons insisté pour qu'il soit question de coopération économique dans le traité. Dès les débuts de l'OTAN, il y a eu des débats tautologiques sur le commerce et la sécurité ; les tensions commerciales ont-elles miné l'Alliance atlantique²³ ? De meilleures relations commerciales n'ont-elles pas entraîné des relations plus harmonieuses en matière de sécurité ? Les Canadiens ont incliné vers la dernière approche, plus libérale. La préoccupation du Canada, qui était partagée par d'autres États de l'Atlantique nord, était la suivante : comment éviter une autre grande guerre et comment gérer notre interdépendance croissante ? Nous avons craint que les États-Unis

21. *Le Canada dans le monde*, op. cit., p. ii.

22. MacLAREN, «The Occident Express: Toward Transatlantic Free Trade».

23. Voir l'une des premières contributions de l'Université Queen's: W.A. MACKINTOSH, «The Fissure in NATO: North American and Sterling Area Trade», *Foreign Affairs*, vol. 31, n° 2, janvier 1953, pp. 268-279.

et l'Europe refusent de se parler, et qu'ils nous excluent du dialogue s'ils le faisaient²⁴. Toutes ces inquiétudes au sujet de la sécurité, de la coopération et du commerce constituent l'arrière-plan des discours du ministre du Commerce sur l'ALETA.

II – L'atlantisme en 1995

Les leaders nord-américains ont traversé l'Atlantique à plusieurs reprises en 1995 pour célébrer le cinquantième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le destin de la communauté atlantique n'en est pas moins en jeu. La génération qui assume actuellement les responsabilités politiques n'a pas de souvenir direct de la guerre, ni de la récession et de l'effort majeur de reconstruction qui ont suivi. L'évocation du passé trouve peu d'écho ; ce sont plutôt les difficultés présentes qui absorbent les esprits. Le signe le plus visible de l'incertitude dans laquelle se trouvent les relations transatlantiques en 1995 est la tragédie bosniaque. On ne s'est entendu ni sur les principes à défendre, ni sur la stratégie ou la tactique à adopter. Ce sont finalement les bombardements américains et les négociations conduites par les États-Unis qui ont rapproché ce problème européen d'une solution.

Les relations tendues au sein des organisations internationales sont peut-être moins visibles mais non moins révélatrices d'un malaise plus profond. On a récemment assisté à des querelles au sujet de la nomination des dirigeants de l'OCDE, de l'OTAN et de l'OMC ; dans les trois cas, les difficultés proviennent aussi bien de simples malentendus que de différences d'objectifs complexes. On a assisté à des incidents désagréables mettant en cause des présidents de comités de l'OCDE et des membres du nouvel organe d'appel de l'OMC. L'élargissement de l'OCDE a été difficile, sinon aussi contesté que celui de l'OTAN. Il y a eu des récriminations outre-atlantiques lorsqu'on a demandé aux Européens d'aider les États-Unis à renflouer le Mexique. La guerre du flétan noir entre le Canada et l'Espagne a été exacerbée par l'incapacité de l'UE de répartir les stocks européens ou de forcer la restructuration de l'industrie de la pêche en Espagne.

Ce malaise palpable a donné lieu à un afflux de propositions pour améliorer la dimension UE-ÉU des relations atlantiques. Au moment où nous écrivons ces lignes, cet afflux a atteint son comble avec les propositions d'envergure du «nouvel ordre du jour transatlantique» sur lesquelles on s'est entendu lors du sommet UE-ÉU du 3 décembre 1995. (Ce sommet fait lui-même partie du processus convenu dans la Déclaration transatlantique de 1990). Déjà au cours de l'été 1994, le Réseau de politique transatlantique (Transatlantic Policy Network, TNP) avait recommandé que «la nature des relations futures entre l'Union européenne et les États-Unis devienne l'enjeu central du processus politique débouchant sur la Conférence intergouverne-

24. Pour la vision canadienne de l'atlantisme, voir Robert WOLFE, «Atlanticism Without the Wall: Transatlantic Cooperation and the Transformation of Europe», *International Journal*, vol. XLVI, n° 1, hiver 1990-91, pp. 137-163.

mentale (CIG) de l'UE qui doit se tenir en 1996». Les recommandations du TNP comprenaient quatre piliers. Sous le thème «intérêts économiques bilatéraux communs», on proposait une «zone de libre-échange nord-atlantique», outre la discussion de certaines questions de politique intérieure et de mesures de prévention des différends²⁵.

Alors qu'il était secrétaire d'État à la Défense de la Grande-Bretagne, Malcom Rifkind affirmait que «la sécurité européenne implique aussi bien l'affirmation et le développement d'un fort sens communautaire transatlantique...». Il est clair qu'il ne pensait pas qu'à l'OTAN. Il entendait par communauté atlantique non l'intégration formelle de l'UE, mais «le partage d'idées et la promotion de la coopération, de la consultation et de la coordination au sein des quatre piliers de nos intérêts communs. Outre la défense et la sécurité, mentionnons la règle de droit et la démocratie parlementaire ; le capitalisme libéral ; et notre patrimoine culturel européen commun». On pourrait avancer que cette communauté idéale existe déjà, mais Rifkind ajoutait que «une telle communauté atlantique ne doit pas se limiter à une déclaration des valeurs que nous partageons. Elle doit être étayée au plan institutionnel et doit étendre aux sphères législative et économique, ainsi qu'au monde des affaires et de l'éducation, le type de coopération suivie et intense que l'OTAN a déjà instauré dans la sphère militaire». Une «nouvelle charte transatlantique» serait peut-être nécessaire selon lui²⁶. Depuis qu'il est ministre des Affaires étrangères, Rifkind a appelé de ses vœux à plusieurs reprises une nouvelle communauté transatlantique.

En janvier 1995, Alain Juppé, ministre français des Affaires étrangères, a plaidé en faveur d'une nouvelle charte transatlantique fondée sur l'idée de partenariat. En février 1995, Jacques Santer, dans son discours inaugural à titre de président de l'UE, souhaitait pour sa part un nouveau traité transatlantique. Toujours en janvier, la conférence Wehrkunde sur la sécurité transatlantique, qui tenait sa réunion annuelle en Allemagne, déplorait comme d'habitude l'effritement des liens atlantiques et réclamait un nouveau traité pour cimenter le réseau complet des relations transatlantiques, traité fondé sur un partenariat entre pays égaux.

En mars 1995, Jeffrey Garten, alors sous-secrétaire américain au Commerce international, affirmait qu'il était important de se pencher sur l'avenir de l'OTAN, mais qu'il fallait accorder une importance égale à l'architecture

25. Les autres piliers étaient : les intérêts économiques multilatéraux communs, la défense, la sécurité et la politique multilatérale. *Toward Transatlantic Partnership : A European Strategy*, Bruxelles, Transatlantic Policy Network, été 1994, pp. 13, 24 et ss. Les présidents étaient MM. Enrico Baron Crespo, Jean Gandois et Leo Tindemans. Le rapport avait été préparé par MM. William Wallace et Peter Linton.

26. Malcolm RIFKIND, «European Defence», discours au Royal Institute for International Relations, 30 janvier 1995. Pour la signification des termes, voir Diane K. PFALTZGRAFF, «The Atlantic Community – A Conceptual History», dans Walter F. HAHN et Robert L. PFALTZGRAFF, Jr., (dir.), *Atlantic Community in Crisis : A Redefinition of the Transatlantic Relationship*, New York, Pergamon Press, 1979, pp. 3-29.

économique. «Consolider l'architecture sous-jacente aux relations commerciales transatlantiques peut profiter aux deux parties en cause et améliorer la productivité, la compétitivité et la croissance.» Sa liste d'objectifs à réaliser comprenait une diminution accrue des droits de douane, la résolution des incompatibilités en matière de normes, différentes dispositions concernant les tests et la certification de produits, les marchés publics et la protection de la propriété intellectuelle. Il favorisait le principe de reconnaissance mutuelle pour la mise en vigueur de la réglementation, l'étiquetage écologique et les règles d'emballage. Il demandait une coopération accrue en ce qui concerne les pratiques concurrentielles et les politiques de recherche et développement²⁷. Enfin, il lui paraissait souhaitable de collaborer par l'entremise d'associations d'affaires transnationales.

En avril 1995, Klaus Kinkel, ministre allemand des Affaires étrangères, demandait un «ordre du jour transatlantique pour l'an 2000» (Transatlantic Agenda 2000) dont la première tâche serait de mettre en place un «partenariat entre pays égaux». Il se demandait si le projet de l'APEC de créer une zone de libre-échange du Pacifique n'avait pas sa contrepartie dans le monde atlantique. Selon lui, «la création d'une zone transatlantique d'étroite coopération politique, économique et militaire s'inscrit dans la logique de notre histoire commune et des défis nouveaux que nous devons relever». Il a insisté sur deux objectifs : une coopération politique transatlantique accrue entre l'UE et les États-Unis, et l'établissement d'une zone transatlantique de libre-échange qui «doit être conçue comme le signe précurseur d'une nouvelle ronde de libéralisation mondiale, et non comme la constitution de blocs²⁸». Les États-Unis ont accueilli froidement l'idée. Le ministre allemand de la Défense n'avait pas non plus une haute opinion d'une zone de libre-échange, même s'il accordait quelque mérite à une charte transatlantique. Le commissaire à l'Agriculture de l'UE était résolument opposé à toute discussion sur le libre-échange. À l'idée de libre-échange, le ministre suédois du Commerce préférait des négociations sur les droits de douane dans le cadre de l'OMC. Il croyait cependant que les discussions concernant les barrières non tarifaires comme la normalisation, la certification des produits, la propriété intellectuelle et les consortiums de recherche pouvaient avoir une portée transatlantique.

Dans un discours prononcé à Bruxelles en mai, Mickey Kantor, le représentant américain au commerce extérieur, accordait plus d'importance à la mise en œuvre de l'Uruguay Round, mais il a tout de même proposé quatre étapes : une étude des barrières toujours existantes (en matière de normes, d'investissement, de télécommunications, de droits de propriété intellectuelle, et d'agriculture), la promotion de l'élimination de ces barrières (surtout celles qui concernent les normes, l'investissement et les services financiers), l'élaboration d'étapes vers cette élimination, et un dialogue fructueux entre gens

27. Jeffrey GARTEN, «The United States and Europe: Towards the 21st Century», discours prononcé devant l'American Council on Germany le 9 mars 1995.

28. Klaus KINKEL, «German-American Friendship – The Transatlantic Agenda 2000», discours prononcé au Chicago Council on Foreign Relations le 19 avril 1995.

d'affaires. En juin, le secrétaire d'État américain, Warren Christopher, déclarait à Madrid : « Des observateurs avisés d'Europe, du Canada et des États-Unis ont proposé la signature d'une entente de libre-échange transatlantique. [...] nous accorderons à cette suggestion l'attention qu'elle mérite [...] mais tout accord de libre-échange doit faire progresser notre objectif clé de libéralisation mondiale du commerce, il doit être compatible avec une OMC efficace et ne pas désavantager les pays en développement²⁹ ». En juillet, le Speaker de la Chambre des Représentants, Newt Gingrich, se prononçait entre autres, en faveur du libre-échange transatlantique.

À l'automne de 1995, un groupe d'experts, après une année et demie d'études de haut niveau, recommandait la tenue de négociations sur une « zone économique transatlantique ». Les participants ne rejetaient pas l'idée de libre-échange transatlantique, mais cette idée recevait peu d'appuis dans l'immédiat. Il leur semblait plus important de lancer un projet économique global en vue de resserrer les relations UE-ÉU. On pourrait envisager le libre-échange plus tard, non comme un projet exclusif, mais comme un moyen de susciter de nouvelles négociations dans le cadre de l'OMC³⁰. En novembre, à Séville, se réunissaient en grande pompe divers chefs d'entreprises, à l'initiative du Département américain du Commerce. Au cours de ce « dialogue d'affaires transatlantique », les chefs d'entreprises réunis se sont montrés vivement intéressés à nombre de questions soulevées par les relations UE-ÉU, mais leur enthousiasme est resté malgré tout mitigé et il n'a pas été question de « libre-échange³¹ ».

Le signe le plus évident d'un intérêt croissant pour l'atlantisme est le document sur les aspects politique, économique et de sécurité des relations UE-ÉU que Sir Leon Brittan, vice-président de la Commission européenne, a présenté à ses collègues. Le rapport de la Commission, approuvé en juillet 1995, plaçait en haut de la liste des priorités un dialogue approfondi sur la sécurité. La coopération en matière de politique étrangère venait en second lieu. Dans le domaine économique, la priorité des priorités revenait à la coopération multilatérale, suivie de propositions en vue de créer un « espace économique transatlantique » (EÉT). Plusieurs domaines pourraient bénéficier de cette approche qui privilégie la constitution de blocs : la coopération douanière, la science et la technologie, les communications, les droits de propriété intellectuelle, l'aviation, le transport maritime, l'acier, les marchés publics, la biotechnologie, la politique de concurrence, et la reconnaissance mutuelle en matière de normes et de certification. La Commission évoquait la

29. Warren CHRISTOPHER, « Charting a Transatlantic Agenda for the 21st Century », discours prononcé au CERI à Madrid le 2 juin 1995.

30. Robert B. ZOELLICK, président, et Peter S. RADISH, éditeur, *A Transatlantic Blueprint: The us and the eu 1996 Intergovernmental Conference*, Washington DC, The European Institute, 1995, p. 10.

31. David WHITE, « Top Executives Urge End to Obstacles in Transatlantic Trade », *Financial Times*, 13 novembre 1995, p. 2.

possibilité du libre-échange pour cet EÉT, mais le document était peu enthousiaste et ne suggérait qu'une étude technique des questions en jeu³².

Le rapport de la Commission fut soumis à l'attention des États membres en octobre; la partie concernant le libre-échange reçut un accueil glacial, surtout de la part de la France. Le directeur-général de l'OMC fit aussi une mise en garde motivant que «les suggestions en faveur d'une zone de libre-échange transatlantique pourraient donner l'impression d'ériger une nouvelle division discriminatoire entre le Nord riche et le Sud pauvre³³». À la suite d'une rencontre de la Quadrilatérale en Angleterre en octobre 1995, on rapporte que, selon les ministres du commerce, les ententes régionales comme l'ALETA avaient plus d'avenir que des négociations multilatérales élargies et compliquées dans le cadre de l'OMC, mais ils ne sont pas allés jusqu'à approuver de telles négociations³⁴.

L'idée du libre-échange comme instrument pour resserrer les liens a été à nouveau discréditée lorsque Malcolm Rifkind, allant au-delà de l'intérêt qu'il porte à la communauté atlantique, déclarait à l'automne, lors du congrès du Parti conservateur, que la Grande-Bretagne travaillerait à l'instauration du libre-échange transatlantique. Plusieurs se sont alors rappelés que l'idée avait été mise de l'avant par Mme Margaret Thatcher dans les années 80, alors qu'elle était au pouvoir, en vue d'affaiblir la communauté européenne. Le contexte était explicite: «Deux principes ont guidé notre politique nationale au cours des cinquante dernières années, affirmait Rifkind. D'abord, le maintien de l'Alliance atlantique, de façon à assurer notre défense et notre sécurité. Ensuite, la promotion du libre-échange partout dans le monde, de façon à assurer la prospérité économique de notre pays. Le temps est venu de faire coïncider ces deux objectifs dans la création d'une communauté atlantique³⁵.» L'absence de référence à l'intégration européenne a étonné, mais les Européens du continent présents au congrès ont été suffoqués d'entendre la salve d'applaudissements qui a accueilli le discours apparemment anti-européen livré par un autre ministre³⁶. On a plus tard critiqué Rifkind pour avoir laissé entendre que la Grande-Bretagne pourrait mener une politique commerciale autonome. Il a dû, lors d'un discours ultérieur, préciser qu'il ne faisait pas partie de ces conservateurs «euro-sceptiques», et qu'il envisageait des liens

32. Commission des communautés européennes, «Europe and the us: the Way Forward», COM (95) 411, version finale, 26 juillet 1995.

33. Renato RUGGIERO, «The Global Challenge: Opportunities and Choices in the Multilateral Trading System», Harvard University, 16 octobre 1995 (OMC, communiqué de presse n° 25). Sur le même sujet, voir Vincent CABLE et David HENDERSON, dir., *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*, Londres, Royal Institute for International Affairs, 1994.

34. «EU Welcomes Canada to Trade Talks», *Globe and Mail*, 23 octobre 1995, B1. Le Groupe quadrilatéral des ministres du commerce (Quad) comprend le Canada, l'UE, les États-Unis et le Japon, à savoir les quatre entités commerçantes les plus importantes de l'OMC.

35. Malcolm RIFKIND, extraits du discours prononcé lors du Congrès du Parti conservateur à Blackpool le 10 octobre 1995.

36. Lionel BARBER, «British Hostility Concerns European Partners», *Financial Times*, 19 octobre 1995, p. 1.

étroits avec l'Amérique du Nord comme un objectif valable pour l'Union européenne dans son ensemble³⁷. La Grande-Bretagne a changé d'orientation, sinon d'intention, lorsque son secrétaire à l'Industrie et au Commerce a déclaré à Washington que l'UE et les États-Unis devaient profiter de leur dialogue sur les relations commerciales transatlantiques pour assurer le succès de la rencontre du Conseil ministériel de l'OMC à Singapour en 1996³⁸.

Cette vague atlantiste a abouti au «Nouvel ordre du jour transatlantique» (New Transatlantic Agenda) conclu entre les États-Unis et l'Union européenne le 3 décembre 1995, en vue de réaliser plus rapidement les objectifs politique, économique et de sécurité sur lesquels on s'était entendu dans la Déclaration transatlantique de 1990. Cet Ordre du jour s'inspire d'un plan d'action plus détaillé et prévoit un programme d'action conjointe dans quatre domaines :

- promouvoir la paix, le développement et la démocratie partout dans le monde ;
- relever les défis qui se posent à l'échelle mondiale comme la criminalité, la détérioration de l'environnement et les maladies épidémiques ;
- contribuer à l'expansion du commerce mondial et à l'intensification des relations économiques ;
- établir des ponts transatlantiques.

Le document est une profession de foi résolument pro-atlantiste. «Nous réaffirmons le principe de l'indivisibilité de la sécurité transatlantique. L'OTAN en reste la pierre angulaire et assure le lien indispensable entre l'Amérique du Nord et l'Europe.» On retrouve en filigrane les croyances libérales aux liens entre la sécurité et le commerce lorsqu'on déclare que «nos relations économiques sont garantes de notre sécurité et de notre prospérité». L'affirmation suivante est une belle illustration de ce que Joseph Nye appelle le libéralisme sociologique³⁹ : «Nous reconnaissons la nécessité d'obtenir de la part du public un large soutien pour notre partenariat.[...] Nous nous engageons à faire progresser, auprès des générations présentes et futures, la compréhension mutuelle et le sens de nos intérêts communs, trait caractéristique de la période d'après-guerre.»

On retrouve peu d'éléments nouveaux à l'ordre du jour. Les journalistes ont noté que le «plan d'action» et ses quelque 150 initiatives communes ne

37. Bruce CLARK, «US Link «Must not Dilute Britain's EU Role»», *Financial Times*, 3 novembre 1995, p. 8.

38. Guy de JONQUIÈRES, «UK Lowers US Trade Hopes», *Financial Times*, 8 novembre 1995, p. 6.

39. Pour une discussion des variantes du libéralisme moderne, voir Joseph S. NYE Jr., «Neorealism and Neoliberalism», *World Politics*, vol. 40, n° 2, janvier 1988, pp. 235-251 ; Robert O. KEOHANE, «International liberalism reconsidered», dans John DUNN (dir.), *The Economic Limits to Modern Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 165-194 ; et Mark W. ZACHER et Richard A. MATHEW, «Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands», dans Charles W. KEGLEY Jr., dir., *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, New York, St. Martin's, 1995, pp. 107-150.

comportent pas d'entente précise sur des sujets litigieux comme la valeur du dollar, le partage de l'aide à la Bosnie ou la séquence de l'élargissement de l'OTAN⁴⁰. Quant au commerce, la plupart des points de l'ordre du jour renvoient à la poursuite des efforts de collaboration au sein des organisations internationales ou à une coopération bilatérale relativement technique. On s'engage à mener «une étude conjointe sur les moyens de faciliter l'échange de biens et de services, et de réduire ou d'éliminer les barrières tarifaires et non tarifaires». Toutefois, on ne précise pas si les résultats de cette étude aboutiront à des négociations atlantiques, par opposition aux négociations de l'OMC.

On a peut-être jugé que le dossier du libre-échange transatlantique avait peu de chances d'avancer avant la tenue des élections présidentielles américaines et celle de la Conférence inter-gouvernementale de l'UE (CIG) qui doivent avoir lieu en 1996. L'idée d'un ALETA a néanmoins survécu jusqu'à la fin de novembre 1995, surtout grâce à la détermination de Sir Leon Brittan, mais a fini par disparaître selon les comptes rendus de la presse pour un certain nombre de raisons qui n'ont surpris personne. On s'est rendu à l'évidence qu'en une année d'élection présidentielle, le Congrès ne consentirait pas à mettre en vigueur la procédure accélérée pour autoriser les négociateurs américains d'amorcer une quelconque négociation commerciale⁴¹. De plus, il a fallu compter avec l'opposition farouche de pays comme la France et la Belgique qui ne partagent pas l'enthousiasme des Britanniques pour le libre-échange. Enfin, on s'est rendu compte de la réticence générale à s'attaquer aux derniers obstacles importants au commerce transatlantique des biens, en l'occurrence les textiles et les produits agricoles, sans quoi un véritable «libre-échange» reste une formule creuse.

Qu'arriverait-il si l'ALETA ne voyait pas le jour? Selon de nombreux critiques, ce ne serait pas une grande perte⁴². Si la libéralisation accrue des échanges était utile, peut-être en raison du fait que la concurrence favorise la croissance des pays en cause, alors l'ALETA aurait quelque mérite; quoiqu'il n'est jamais évident de concurrencer seulement un groupe sélectionné de pays⁴³. Même si la liste des problèmes qui se posent n'est pas dénuée d'intérêt, il n'est pas sûr que l'ALETA soit le cadre à privilégier pour les résoudre. Compte tenu du niveau élevé d'intégration déjà atteint, les bénéfices nets pour l'économie atlantique dans son ensemble seront vraisemblablement limités, tandis que les bouleversements que connaîtront les secteurs touchés risquent d'être douloureux⁴⁴. Il reste encore beaucoup à faire dans les domaines agricole et

40. «US-EU Accord Aims to Cement Transatlantic Ties», *Financial Times*, 2 décembre 1995, p. 2.

41. On a rapporté que les démocrates anti-ALENA au Congrès américain étaient en train de rédiger une résolution qui limiterait tout pouvoir de négociation d'un ALETA au motif que «le libre-échange n'est possible qu'entre peuples libres, dont les systèmes politiques sont démocratiques et ouverts». Avec de tels amis, l'ALETA n'avait pas besoin d'ennemis. «Fast Track Is Going Nowhere», *Financial Times*, 9 octobre 1995, p. 3.

42. Miles KAHLER, *Regional Futures and Transatlantic Economics Relations*, New York, Council on Foreign Relations Press for the European Communities Studies Association, 1995, pp. 60 et ss.

43. David HENDERSON, 1992: *The External Dimension*, Londres, Group of Thirty, 1989, pp. 18-19.

44. Thomas J. DUESTERBERG, «Prospects for an EU-NAFTA Free Trade Agreement», *Washington Quarterly*, vol. 18, printemps 1995, p. 74-76.

textile, et il reste encore d'anciens obstacles tarifaires à éliminer, mais dans les circonstances actuelles, tout ce qui peut être fait a été réalisé lors de l'Uruguay Round. (L'obstacle à un accord final, au cours des dernières étapes de cette ronde en novembre et décembre 1993, fut l'intransigeance UE-ÉU, tout comme ce fut le principal obstacle au lancement des négociations. On ne saurait prétendre que c'est le reste du monde qui l'ont retardé.) Les industries de pointe ont obtenu l'appui des gouvernements des deux côtés de l'Atlantique, il y a donc lieu de faciliter l'accès au marché et de le rendre plus équitable, mais une telle libéralisation s'avère difficile⁴⁵. À cet égard, un projet d'ALETA reste obscur. Il répond en partie à la nécessité de mettre en place des institutions qui suivent le rythme du processus d'intégration dicté par la loi du marché sans clarifier les raisons pour lesquelles des initiatives d'organisation régionale seraient utiles ou susceptibles de réussir.

Le Canada a fait pression tout au long de l'année 1995 pour être sûr de participer à tout effort de renouvellement des relations atlantiques, mais le document de la Commission publié en juillet 1995 n'y fait pas allusion. Dans un discours prononcé en mai, Sir Leon Brittan a fait remarquer qu'il serait peut-être avantageux de négocier un accord de libre-échange UE-ALENA plutôt que UE-ÉU, mais il ajoutait qu'«il serait plus difficile sur le plan politique de négocier avec trois gouvernements nord-américains plutôt qu'avec un seul⁴⁶». Après la rencontre de la Quadrilatérale en octobre, Brittan affirmait qu'aussitôt l'encre séchée sur la déclaration UE-ÉU de Madrid de décembre, on s'efforcerait d'inclure le Canada dans le processus. Lorsque Roy MacLaren s'est rendu à Bonn en octobre, il s'est entendu avec Kinkel pour mettre en place un groupe de travail conjoint Canada-Allemagne, afin d'«élaborer un plan d'action pour élargir et approfondir le partenariat transatlantique, particulièrement en matière de relations économiques et commerciales». Le Conseil canadien des chefs d'entreprises (CCCE) et la Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ont aussi convenu de collaborer pour accroître le commerce et l'investissement transatlantiques⁴⁷. L'Espagne, quant à elle, s'est appliquée à ce qu'aucun incident fâcheux préjudiciable au Canada ne se produise sous sa présidence. Un accord semblable à l'accord UE-ÉU, sinon moins ambitieux dans ses intentions, doit être négocié entre l'UE et le Canada au cours du premier semestre de 1996, reproduisant ainsi le modèle de 1990. (Dans la consternation causée par la fin de la guerre froide, James Baker, alors secrétaire d'État américain, appelait de ses vœux une nouvelle communauté atlantique, et l'UE signalait des déclarations spéciales avec à la fois le Canada et les États-Unis⁴⁸.) L'attention

45. Sylvia OSTRY et Richard R. NELSON, *Techno-Nationalism and Techno-Globalism: Conflict and Cooperation*, Washington D.C., Brookings Institution, 1995.

46. Sir Leon BRITTAN, «The EU-US Relationship: Will it Last?», discours prononcé à l'American Club de Bruxelles le 27 avril 1995.

47. «MacLaren and Kinkel Form Working Group on Transatlantic Relations», Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, communiqué n° 193, 17 octobre 1995.

48. Evan H. POTTER, «Canadian Foreign Policy-Making and the European Community-Canada Transatlantic Declaration: Leadership or Followership», Affaires extérieures et Commerce international, Canada, document de service, planification des politiques, n° 92/6.

portée par MacLaren à un ALETA peut donc être interprétée comme faisant partie d'un courant plus général de la part des élites en faveur d'un approfondissement des relations transatlantiques. Nous analyserons le pourquoi de cette vague atlantiste qui a culminé en 1995.

III – Explications

Nous formulons au début la remarque que la politique commerciale relève à la fois de la politique intérieure et de la politique extérieure. La division n'est jamais tranchée. Dans le cas du Canada, un certain nombre de domaines sont à la fois l'objet et le déterminant des politiques. Ces variables comprennent l'économie nationale et l'économie internationale, la politique canadienne et la politique mondiale, ainsi que les interventions de nos partenaires. Appelons-les les facteurs structurels. On peut s'attendre à ce qu'un changement qui touche un de ces facteurs aura des répercussions sur les autres. Pour les fins de cet article, les relations transatlantiques sont une variable dépendante ; nous analyserons comment cette variable a été influencée par les autres. Deux questions se posent : pourquoi ce regain d'intérêt de la part de l'UE et des É.-U. pour les relations commerciales transatlantiques ? quel rapport les négociations UE-ÉU ont-elles avec la politique étrangère du Canada ?

A — Les facteurs structurels

Il importe de se demander en premier lieu s'il y a eu un changement structurel économique significatif. Le commerce du Canada avec l'Europe n'est pas négligeable, en chiffres absolus, le Canada ayant exporté pour 10 milliards de dollars vers le continent européen en 1993. Ces exportations se concentrent surtout sur les produits à base de ressources naturelles, comme c'est le cas pour notre commerce, légèrement supérieur, avec l'Asie, mais l'Europe importe une proportion plus élevée de matières ouvrées et de produits finis. Les exportations ont connu une expansion rapide dans les années 80, mais ne représentaient toujours en 1993 que 7 % des exportations canadiennes, alors que ce chiffre était de 29 % en 1960. Seulement 1 % des exportations européennes étaient destinées au Canada en 1993. Les relations économiques n'en restent pas moins importantes pour d'autres raisons. L'Europe investit de plus en plus au Canada (27 % des investissements totaux en 1993) et constitue une source importante de technologies nouvelles. Par ailleurs, plus de 20 % des investissements canadiens se dirigent vers l'Europe. En comparaison, le marché américain est d'une importance majeure pour l'Europe qui n'est devancée que par le Canada pour ce qui est de la part de marché. Mais, si les exportations de l'UE ont augmenté de 78 milliards \$ us en 1985 à 124 milliards \$ us en 1994, la part du marché américain occupée par l'UE a décliné de 22 % à 18 %. Les Européens redoutent les conséquences économiques à long terme de ce déclin et craignent que l'impact du commerce sur le maintien des liens de

sécurité ne s'en trouve diminué. Ce changement structurel économique explique certainement l'intérêt accru pour les relations transatlantiques⁴⁹.

En deuxième lieu, dans le domaine des changements structurels des relations politiques, mentionnons à titre de développements significatifs la fin de la guerre froide, la montée du régionalisme et les difficultés d'intégration de l'Union européenne. La vocation de l'OTAN est un sujet de préoccupation majeure. En l'absence d'un ennemi commun, les Américains vont-ils maintenir leur engagement ? L'UEO fusionnera-t-elle avec l'UE pour créer un véritable «pilier» de la sécurité ? On a peut-être tort de craindre que la fin de la bipolarité ne voue l'OTAN à l'échec, mais sa réussite n'est pas non plus assurée : les décideurs politiques ont beaucoup à faire, notamment résoudre les dilemmes de l'élargissement et dissiper les périls de la Bosnie⁵⁰. Les universitaires américains se demandent avec inquiétude comment l'alliance peut se maintenir en l'absence de la guerre froide⁵¹. Les Européens s'interrogent sur les intentions américaines et leur appréhension croît lorsqu'ils voient les États-Unis préconiser avec enthousiasme le libre-échange dans le Pacifique et l'ensemble de l'hémisphère occidental. En Europe, la discussion sur les relations transatlantiques a pour arrière-plan l'avancée laborieuse vers l'Union économique et monétaire (UEM), processus si litigieux sur le plan politique que la France fut immobilisée pendant des semaines par des grèves vers la fin de 1995. L'Europe doit aussi relever le défi d'établir les nouvelles relations de l'après-guerre froide avec ses voisins de l'Est et du Sud.

En dernier lieu, le facteur peut-être le plus déterminant, et qui se situe dans le prolongement du deuxième, est la difficulté de définir l'«Europe» et l'«Union européenne» comme acteur international. L'un des objectifs de l'Acte unique européen et du traité de Maastricht était de créer une Union suffisamment forte pour en faire un acteur de poids dans un monde où le leadership américain dominait et où le Japon (ou le Japon plus l'Asie) semblait prendre une importance croissante⁵². Il est clair qu'aucun pays européen pris isolément (à l'exception peut-être de l'Allemagne dans les questions monétaires) peut exercer une influence prépondérante sur le cours des affaires mondiales. La

49. La source pour les données sur le commerce UE-ÉU est le FMI, cité dans *The Economist*, 18 novembre 1995, p. 87. La source pour les données sur le Canada est «Canada and the Uruguay Round: Press Kit», Gouvernement du Canada, avril 1994, et Stephen WILSON, «Changing Partners: Trends in Canada's Regional Economic Relations», Affaires étrangères et Commerce international, Canada, document d'orientation de service n° 2/95, mars 1995.

50. David G. HAGLUND, «Must NATO Fail? Theories, Myths, and Policy Dilemmas», *International Journal*, vol. L, n° 4, automne 1995, pp. 651-674.

51. Pour plus de documentation, consulter Mark M. NELSON et G. John IKENBERRY, *Atlantic Frontiers: A New Agenda for US-EC Relations*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 1993; Michael SMITH et Stephen WOOLCOCK, *The United States and the European Community in a Transformed World*, Chatam House Papers, Londres, Pinter Publishers for the Royal Institute of International Affairs, 1993.

52. Je dis «semblait» parce que l'OMC a été incapable de faire la preuve que les flux commerciaux indiquent une telle régionalisation. Voir «No Evidence of Polarization of World Trade Among Three «Blocs» and no Clash Between World and Regional Trade Systems – Says New WTO Report», (communiqué de presse de l'OMC n° 10, 18 avril 1995).

France aimerait le faire, mais n'en a pas les moyens. L'Allemagne pourrait le faire sur certaines questions, mais ne le souhaite pas. Néanmoins, il n'y a eu aucun transfert d'identité vers l'UE, et le transfert de souveraineté demeure partiel. Or si elle a été créée en vue de jouer un rôle sur la scène mondiale, comment l'UE entend-elle conduire ses relations extérieures? Cette question est centrale pour la Conférence inter-gouvernementale (CIG). Dans un discours sur les relations UE-ÉU, le secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, Jürgen Trump, a noté combien l'UE devrait se pencher sérieusement sur sa situation intérieure en préparation de la CIG, mais ajoutait que «ce faisant, nous nous positionnons pour assumer une part du leadership que les États-Unis ont assuré au cours des cinquante dernières années⁵³».

De telles idées sont mises de l'avant à cause de l'incapacité manifeste d'une UE fragmentée d'intervenir à titre de partenaire égal sur quelque sujet que ce soit, de la coopération monétaire à l'action en Bosnie⁵⁴. La politique étrangère et de sécurité commune, considérée comme l'une des réalisations majeures de Maastricht, s'est avérée un échec jusqu'à maintenant. Selon le Réseau de politique transatlantique (Transatlantic Policy Network, TPN), «L'objectif central de la stratégie européenne en faveur d'un partenariat transatlantique consiste à créer un solide *canevas* entre les intérêts économiques, politiques et de sécurité de l'Union européenne et des États-Unis.» De plus, «Le succès d'un solide partenariat transatlantique dépend aujourd'hui davantage de la volonté des États membres d'adopter des orientations communes en matière de politique extérieure de l'Union que de persuader les États-Unis d'accepter un partenariat d'égal à égal avec l'Union européenne⁵⁵».

Autrefois, les relations transatlantiques s'établissaient individuellement, entre les États de l'Amérique du Nord et les différents États européens, ou étaient organisées multilatéralement, par l'intermédiaire des régimes internationaux. Depuis l'après-guerre, toutefois, l'organisation collective de l'Europe a évolué. Les Nord-Américains ont encouragé l'intégration européenne, mais ils s'en sont aussi inquiétés. Les décideurs politiques ont craint à la fois que l'intégration ne soit pas suffisamment forte pour empêcher les Soviétiques d'avoir un pied dans l'Europe de l'Ouest, et qu'elle soit par ailleurs trop réussie, laissant l'Amérique du Nord à l'écart d'un marché considérable et riche. Nous avons activement cherché à nouer des liens amicaux avec les pays européens, et nous avons essayé tant bien que mal d'établir des relations avec l'Union européenne en tant que telle. Avec une architecture européenne si

53. Jürgen TRUMP, «The 1996 Intergovernmental Conference and the United States/European Relationship», discours prononcé à l'Institut européen le 9 mai 1995, p. 5.

54. John PETERSON, «Europe and America in the Clinton Era», *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 3, septembre 1994, p. 414.

55. On note aussi que «Dans la démarche de la CIG, l'objectif doit consister à démontrer que, à mesure que l'intégration politique et économique *interne* de l'Union se met au diapason de la globalisation de l'économie mondiale, les intérêts extérieurs de chaque État membre deviennent les intérêts extérieurs de tous les États membres et, grâce au *poids politique collectif* de l'Union, peuvent être défendus plus efficacement, de façon évidente et urgente à Washington.»

TPN, 8, 12.

dynamique, fluide et créative, il n'est pas étonnant que les Nord-Américains se demandent quoi faire. Vu sous un angle différent, on peut s'interroger sur ce que fera incessamment l'Europe : créer une monnaie unique ? s'élargir à l'Est ? ou tout simplement échouer dans son projet d'intégration ?

Il y a donc eu une forte corrélation entre la perception qu'on a des relations commerciales atlantiques et le processus d'intégration européenne. Les nouvelles étapes vers un approfondissement ou un élargissement de l'intégration européenne ont entraîné de nouvelles rondes multilatérales de négociations commerciales. Dans l'immédiat après-guerre, les États-Unis ont favorisé l'intégration de l'Europe, même au risque que les importations en provenance de l'Amérique fassent l'objet de discrimination. Toutefois, après la création de la Communauté économique européenne en 1958, ils ont commencé à s'inquiéter. Le Dillon Round de négociations commerciales multilatérales a été déclenché par la signature du traité de Rome, mais il a été compromis par les mêmes tensions commerciales, au sein de l'Europe, qui ont provoqué l'effondrement de l'OECE à la fin de 1958 et son remplacement par l'OCDE en 1961. Au même moment, on s'inquiétait de la situation de l'OTAN, avec raison. Le général de Gaulle avait semé la discorde dans les relations transatlantiques. Les progrès de la technologie nucléaire et des capacités de l'Union soviétique avaient modifié les données stratégiques. On se préoccupait également de la dimension transnationale des liens atlantiques, des relations de peuple à peuple.

En 1960, le Congrès américain mettait sur pied un comité de citoyens, qui a fini par être présidé par deux anciens hauts fonctionnaires, Christian Herter et Will Clayton, afin d'organiser des rencontres avec leurs homologues d'autres pays de l'OTAN et d'explorer les moyens de renforcer l'alliance et la communauté atlantiques. Le résultat fut la Déclaration de Paris de janvier 1962, appel plutôt naïf lancé aux gouvernements «en vue d'élaborer, d'ici deux ans, des plans pour la création d'une communauté atlantique conçue de façon à relever les défis politique, militaire et économique qui se posent⁵⁶». En juin 1962, Jean Monnet et ses collègues plaidaient en faveur d'un partenariat entre une Europe unie et les États-Unis. Ce partenariat d'égal à égal «ne doit pas être qu'économique. Il est indispensable qu'il s'étende dans un avenir rapproché aux sphères militaire et politique⁵⁷».

La réponse du président Kennedy, qui a donné une nouvelle crédibilité et un nouvel élan à l'intégration européenne, a été sa fameuse «Déclaration d'indépendance» du 4 juillet 1962, dans laquelle il affirmait : «Nous serons prêts à discuter avec une Europe unie des moyens à prendre pour établir les bases concrètes d'un partenariat atlantique, à l'avantage des deux parties, à

56. Christian HERTER, *Toward an Atlantic Community*, New York, Harper & Row pour le Council on Foreign Relations, 1963.

57. Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, Déclaration conjointe du 26 juin 1962, citée dans Gerhard MALLY, «Proposals for Integrating the Atlantic Community», *Orbis*, vol. ix, n° 2, été 1965, p. 381.

savoir cette union nouvelle qui est en train de voir le jour en Europe, et l'ancienne union américaine fondée il y a plus de 175 ans⁵⁸. Kennedy n'a pas préconisé la création de nouvelles institutions. L'un des instruments privilégiés pour la mise en place de ce partenariat atlantique fut plutôt une loi sur l'expansion commerciale (Trade Expansion Act, 1962), dont les dispositions généreuses ont permis une ronde de négociations commerciales multilatérales (le Kennedy Round) dans le cadre du GATT. Cette ronde, sans aucun doute, a été lancée en réaction à la mise en œuvre d'une politique agricole commune. D'aucuns l'ont aussi interprétée comme contribuant à la réalisation de l'unité et de la puissance économique de l'Europe occidentale, en partie pour des raisons stratégiques⁵⁹. Le Kennedy Round a échoué relativement à cette ambition politique. Quand de Gaulle bloqua l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE, il devint impossible d'utiliser le GATT conformément à l'esprit de la loi américaine. En signe de représailles, on se mit à parler d'un «ALENA», c'est-à-dire d'un accord de libre-échange nord-atlantique, afin d'empêcher l'«européanisation de la Grande-Bretagne», de cimenter les relations anglo-américaines, et de créer une entité commerciale à laquelle la CEE pourrait adhérer ultérieurement⁶⁰.

On s'est beaucoup soucié de l'atlantisme dans les années 1970. La détente a mis à l'avant-scène les conflits commerciaux et monétaires qui opposaient les pays occidentaux, surtout après l'effondrement de Bretton Woods. Henry Kissinger s'est prononcé en faveur d'une «nouvelle Charte atlantique» dans son discours sur «l'Année de l'Europe» prononcé en 1973⁶¹. L'élargissement de la Communauté de façon à inclure la Grande-Bretagne explique en partie le lancement du Tokyo Round. Dans les années 1980, la perspective d'une intégration plus poussée à la suite de l'Acte unique européen de 1985 a incité à engager les négociations de l'Uruguay Round, amorcées en 1986.

À chaque étape du processus d'intégration européenne, des tensions ont vu le jour en Europe et outre-Atlantique, dues à des conceptions différentes du rôle de l'État et, par conséquent, des objectifs internes de la politique et des formes que doit prendre un gouvernement mondial. Ces différences de conceptions au sein du monde capitaliste occidental s'inscrivent dans des traditions historiques propres, et s'expliquent par les différentes séquences du développement politique et économique. Nous sommes actuellement aux prises avec les forces contradictoires que sont la fragmentation et l'harmonisation

58. Président John F. KENNEDY, «The Goal of an Atlantic Partnership», discours prononcé à Independence Hall, Philadelphie, le 4 juillet 1962, *Department of State Bulletin*, 23 juillet 1962, pp. 131-133.

59. Dean RUSK, «Trade and the Atlantic Partnership», *Department of State Bulletin*, vol. LI, n° 1327, 30 novembre 1964, pp. 766-771.

60. Lionel GELBER, *World Politics and Free Trade: Britain, U.S.A. and the West*, Londres, Atlantic Trade Study, 1968.

61. Henry A. KISSINGER, «The Year of Europe», discours prononcé à New York le 23 avril 1973, *Department of State Bulletin*, vol. LXVIII, n° 1768, 14 mai 1973, pp. 593-598.

qui accompagnent la mondialisation et la fin de la guerre froide⁶². Certains prétendent que l'internationalisme libéral est en perte de vitesse, que l'hégémonie intellectuelle des élites atlantiques décline⁶³. Les interventions libérales nécessaires à l'étranger sont plus difficiles à justifier à l'intérieur, ou alors les justifications données sont inconsistantes. Se réfugier derrière l'argument selon lequel «c'est la faute à la globalisation» n'attire pas autant de votes que d'atteindre des objectifs nationaux clairement définis. L'économie transnationale représente à la fois le triomphe du libéralisme et un défi majeur à relever. La liberté commerciale rend possible l'échange de produits utiles, mais aussi de produits nocifs comme les drogues. La mondialisation limite l'autonomie locale de même que toute forme d'autorité. Il en résulte non l'anarchie que décrivent les réalistes, mais plutôt un chaos potentiel⁶⁴. Les efforts en vue d'approfondir les liens au sein de la communauté atlantique doivent être perçus comme des efforts pour résister à ces tendances divisives.

Aussi importants que soient ces facteurs structurels et conjoncturels, il n'en reste pas moins que dans la pratique les États atlantiques conduisent leur politique étrangère en réaction aux interventions des autres États dans un monde en pleine mutation, et ils le font dans ce qui semble être un contexte normatif stable. Les gouvernements sont encore largement attachés à l'État providence, à la démocratie libérale et à l'ouverture des marchés internationaux. Les relations qu'entretiennent la plupart de ces pays sont bonnes. Une telle approche ne s'insère pas dans une perspective réaliste, même si elle considère les «États» comme des acteurs importants de la scène internationale. Cette approche est essentiellement libérale. Toutefois, on ne peut la qualifier de «néo-libérale», dans la mesure où elle n'est pas fondée sur le présupposé de la rationalité. Comme l'affirme Wendt, les rationalistes, qu'ils soient (néo -) réalistes ou néo-libéraux, posent d'abord l'hypothèse que «l'interaction systémique ne transforme pas les intérêts d'État». Le présent article se base sur l'hypothèse contraire : les États démocratiques, dans leur interaction sociale, peuvent créer des identités collectives ou des communautés au sein desquelles la communication intersubjective amène à la longue une transformation des identités et des intérêts⁶⁵. Risse-Kappen montre comment une telle identité atlantique a généré des conséquences majeures, et comment «l'Alliance occidentale représente une institutionnalisation fonctionnelle de la communauté de sécurité transatlantique, basée sur des valeurs communes et une identité collective de démocraties libérales». Selon lui, ce que Deutsch

62. G. John IKENBERRY, «Capitalist Conflict ? State and Market in America and Western Europe», dans Roger BENJAMIN, C. Richard NEU et Denise D. QUIGLEY, dir., *Balancing State Intervention : the Limits of Transatlantic Markets*, New York, St. Martin's Press, 1995, p. 55.

63. Craig N. MURPHY, *International Organization and Industrial Change : Global Governance since 1850*, Cambridge, Polity Press, 1994, p. 237.

64. Stanley HOFFMANN, «The Crisis of Liberal Internationalism», *Foreign Policy*, vol. 98, printemps 1995, pp. 159-177.

65. Alexander WENDT, «Collective Identity Formation and the International State», *American Political Science Review*, vol. 88, n° 2, juin 1994, pp. 384-396.

appelle une «communauté de sécurité» a fait son apparition dans la zone atlantique nord, et continue d'être solidement en place⁶⁶.

Pour ceux qui identifient à première vue territoire et autorité, la structure institutionnelle de la communauté atlantique semble chaotique, et cette situation appelle de nouveaux traités. La relation de sécurité est plus ou moins circonscrite par l'OTAN, même si tous les membres de la communauté atlantique n'y adhèrent pas et même si l'OTAN a connu une histoire mouvementée. Les relations commerciales se font sur un plan bilatéral, régional (OCDE) et multilatéral (OMC). Ceux dont la conception des institutions est plurielle (ou fonctionnelle, pour employer la terminologie de Mitrany) ne voient pas de problème. Pour eux, les liens n'ont pas à être concrets pour être réels. La communauté de sécurité atlantique, fondée sur un certain nombre d'enjeux et de régions qui se chevauchent et auxquels un régime international propre est associé, peut avoir une base institutionnelle solide sans que tout soit clairement symbolisé dans un seul traité international ou une seule organisation internationale. La preuve de l'existence d'une telle communauté de sécurité ne repose pas sur l'évidence explicite de règles écrites et d'organismes concrets, mais bien sur l'évidence implicite de normes et de valeurs communes qui guident les attentes mutuelles et façonnent les comportements.

Je ne prétends pas que les conflits économiques soient sans importance, bien au contraire. L'incapacité à résoudre de sérieux différends commerciaux peut être interprétée comme le signe évident d'une détérioration du sentiment d'un objectif commun sur lequel repose la communauté de sécurité⁶⁷. Le flux des échanges économiques internationaux pénètre de plus en plus l'espace politique interne, engendrant ainsi de nouveaux objets et de nouvelles formes de conflits. Ces conflits ont été absorbés dans une certaine mesure par nos institutions existantes, mais ils peuvent être une source d'instabilité potentielle. L'identité collective de la communauté atlantique a été transformée par les interactions de ses membres; il n'est donc pas étonnant que leur réaction à l'instabilité potentielle soit façonnée par les normes de leur communauté. Les États se sont efforcés d'améliorer les institutions existantes, non d'en créer de nouvelles.

B — Le nouvel ordre du jour atlantique et le Canada

Il nous reste à analyser la pertinence des négociations UE-ÉU eu égard à la politique étrangère du Canada. Dans les années 1990, les universitaires ont

66. Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation among Democracies: the European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 223. Sur l'existence de la communauté de sécurité, voir Richard NED LEBOW, «The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism», *International Organization*, vol. 48, n° 2, printemps 1994, p. 272. Pour une tentative de situer les relations CE-ÉU dans le cadre analytique de l'«interdépendance complexe», voir Kevin FEATHERSTONE et Roy H. GINSBERG, *The United States and the European Community in the 1990s: Partners in Transition*, New York, St. Martin's Press, 1993.

67. Cet argument est développé dans Robert WOLFE, «The World in a Grain of Wheat: Farm Wars and European Security», dans David G. HAGLUND (dir.), *From Euphoria to Hysteria: Western European Security After the Cold War*, Boulder, CO, Westview Press, 1993, pp. 279-304.

cru que le retrait partiel des troupes canadiennes de l'OTAN constituait la preuve de la baisse de popularité de l'atlantisme dans la vie canadienne et se sont inquiétés pour l'avenir⁶⁸. Au cours du premier Forum national sur les relations extérieures du Canada tenu en 1994, l'Europe a été largement passée sous silence. En revanche, malgré les réductions des années récentes, le gouvernement était d'avis que sa contribution et son rôle à l'OTAN restaient importants, entre autres à cause de l'engagement manifeste en faveur de la sécurité européenne dont témoigne la présence canadienne en ex-Yougoslavie⁶⁹. De toute évidence, le ministre du Commerce était convaincu que le Canada a une contribution à apporter à la plupart des questions inscrites au nouvel ordre du jour transatlantique, et que le destin économique et politique de la communauté atlantique est inextricablement lié au nôtre.

Les facteurs invoqués pour expliquer l'intérêt UE-ÉU s'appliquent aussi au Canada, mais ce dernier a rarement fait l'objet d'une mention de la part des participants officiels et officieux au débat. Le Canada a été marginalisé pour un certain nombre de raisons conjoncturelles, qui vont du recul de notre commerce avec l'Europe à la guerre de la morue au moment où l'Espagne assumait la présidence du Conseil européen et de ses organes subsidiaires. Cette marginalisation, toutefois, n'est pas un fait nouveau. Le Canada essaie à la fois de persuader les États-Unis de rester engagés sur la scène mondiale, tout en rappelant à l'Europe que nous ne sommes pas un clone d'oncle Sam et en nous servant du continent européen comme contrepoids à la présence massive de notre voisin du sud. Ce triangle nord-atlantique existe depuis plus d'un siècle⁷⁰. Et comme il ne s'agit pas d'un triangle équilatéral, la pression sur la diplomatie canadienne s'en trouve accrue. Le principe fonctionnel énoncé dans les années 1940 a été à la base des efforts constants pour assurer la participation du Canada aux discussions où ses intérêts sont en cause et où il peut apporter une contribution. Ce principe explique par exemple le désir du Canada de participer aux sommets économiques annuels, participation accordée grâce au soutien des États-Unis et en dépit de la résistance européenne, en particulier française⁷¹. Bref, il arrive trop souvent que les Américains tiennent le Canada pour acquis, et que les Européens ne tiennent tout simplement pas compte de nous. Compte tenu de l'importance déterminante de l'Europe et de

68. Kim Richard NOSSAL, «A European Nation? The Life and Times of Atlanticism in Canada», dans John ENGLISH et Norman HILLMER (dir.), *Making a Difference: Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, Lester Publishing Limited, 1992, pp. 79-102; John HALSTEAD, «Atlantic Community or Continental Drift?», *Journal of European Integration*, vol. XVI, n° 3, 1993, pp. 151-164.

69. Kenneth J. CALDER, «Doing the Things That Matter: Canada and Euro-Atlantic Security», *International Journal*, vol. I, n° 4, automne 1995, pp. 701-720. Les critiques sont partagées. Voir Douglas Alan ROSS, Paul BUTEUX, Jocelyn COULON, Laure PAQUETTE et John MARTEINSON, «Comment and Opinion: Canada and the Future of the European Security», *International Journal*, vol. I, n° 4, automne 1995, pp. 721-754.

70. John Bartlett BREBNER, *North Atlantic Triangle: the Interplay of Canada, the United States and Great Britain*, Toronto, McClelland and Stewart, 1945, 1966.

71. J.H. TAYLOR, «Preparing for the Halifax Summit: Reflections on Past Summits», *Canadian Foreign Policy*, vol. 3, n° 1, printemps 1995, pp. 45-46.

l'Amérique dans la gouvernance de l'économie mondiale, il n'est pas étonnant que le Canada les incite à se parler, ce qu'a fait le ministre du Commerce à plusieurs reprises depuis l'automne de 1994, tout en s'assurant que les Canadiens aient une place à la table de discussion.

Conclusion

La recrudescence d'intérêt pour les relations transatlantiques a été façonnée par le contexte normatif stable de la communauté atlantique, mais elle a été provoquée par les changements structurels qu'ont connus le flux des échanges commerciaux et la nature du système international. La variable la plus importante, toutefois, a été la nouvelle étape franchie dans l'évolution de l'intégration européenne. L'UE gagne en expansion et en puissance, mais elle ne sait comment se comporter à titre d'acteur international ; elle a été incapable de résoudre le défi à sa sécurité qui s'est posé à sa périphérie, et on est loin d'un consensus quant à son évolution interne. Ces tensions dans les relations économiques et de sécurité ont suscité des inquiétudes au sujet de la communauté de sécurité atlantique. Lorsque Roy MacLaren a évoqué l'idée d'accroître les relations commerciales entre les deux continents à un moment où l'intérêt pour la question commençait à se manifester, son objectif central était de trouver un moyen de «revitaliser la communauté atlantique⁷²». L'ALETA ne constitue pas un objectif politique en soi, mais un instrument au service d'un autre objectif.

Les propositions en vue de consolider les relations transatlantiques se sont présentées sous différentes formes. Pour les Européens, il peut s'agir de libre-échange, de relations économiques accrues ou d'une nouvelle charte atlantique en liaison avec les débats européens internes. Le libre-échange séduit les libéraux (comme le ministre allemand des Affaires étrangères) et ceux qui, à l'instar des conservateurs britanniques, craignent une UE approfondie. Pour la Grande-Bretagne, maintenir une OTAN forte, vouée à la sécurité européenne, est une façon d'éviter de s'enliser plus avant sur le continent. De même, le libre-échange transatlantique est un moyen d'exercer une pression extérieure pour entraîner une libéralisation accrue de l'UE, notamment en matière de PAC, tout en limitant la possibilité d'interventions additionnelles dans des champs de politique intérieure. Par contraste, l'idée d'une zone économique transatlantique, ou d'un «nouveau marché transatlantique», avec ses problèmes de réglementation interne, séduit ceux qui y voient un moyen de renforcer la capacité de l'UE d'intervenir sur la scène internationale, au moins sur les questions de réglementation couvertes par l'Acte unique européen. Vu sous cet angle, l'atlantisme est une stratégie suivie par la Commission européenne et ses partisans comme moyen de consolider l'UE elle-même. Nonobstant cet ordre du jour institutionnel, cette approche offre quelque avantage si les irritants mesquins originant «derrière les frontières» entraînent

72. Notes de discours de M. Roy MacLaren, ministre du Commerce international, prononcé lors du colloque Canada-É.-U., Toronto, Ottawa, MAECI, Énoncé n° 94/67, 28 octobre 1994.

une segmentation inutile du marché, d'où l'intérêt de groupes d'entreprises transnationales. Enfin, ceux qui mettent l'accent sur la politique de sécurité sont intéressés à une nouvelle charte où tout serait lié, où on se servirait implicitement du commerce et des questions politiques et culturelles transnationales pour faire prendre conscience aux politiciens des valeurs communes qui sous-tendent la coopération en matière de sécurité.

Pour les États-Unis, l'UE s'est avérée un partenaire difficile à bien des égards. Il est avantageux de se servir des liens commerciaux pour consolider la relation, et d'encourager les groupes d'entreprises transnationales à s'interroger sur les défis institutionnels que pose l'intégration continue des marchés internationaux, mais il n'y a aucun avantage d'établir le libre-échange. Par conséquent, le programme d'action UE-ÉU établit un lien entre l'architecture européenne en mutation et la base économique de la coopération en matière de sécurité, en raison du fait que «de plus en plus, notre sécurité commune est consolidée par le renforcement et la réaffirmation des liens entre l'Union européenne et les États-Unis au sein du réseau de relations qui nous unit».

Le Canada ne souhaiterait modifier cette opinion que pour être inclus dans le réseau. On peut donc considérer l'intérêt présumé du pays pour le libre-échange atlantique dans un double contexte : les Canadiens partagent l'analyse de la dérive transatlantique ; par ailleurs, ils ne peuvent se permettre d'être tenus à l'écart s'il arrivait que les relations transatlantiques se consolident. L'intérêt de Roy MacLaren pour les relations commerciales atlantiques se situe dans une longue tradition canadienne en matière de commerce et de politique étrangère, mais il est loin d'être une considération nostalgique. Il place la communauté atlantique au centre de ses préoccupations, comme étant «un ensemble de pays qui doivent éventuellement s'épauler, travailler ensemble et sans cesse promouvoir leurs intérêts communs sur la scène internationale». Selon lui, dans un monde où la rapidité de l'évolution technologique et la globalisation créent des «frictions systémiques⁷³», «une solide architecture nord-atlantique est essentielle à notre capacité de gérer et faire progresser un ordre mondial élargi⁷⁴».

À titre de ministre du Commerce, MacLaren a reconnu que la politique commerciale est un instrument crucial pour la conduite des relations extérieures du Canada dans un monde dont l'évolution s'accélère. Les questions commerciales en jeu dans un ALETA pourraient être importantes pour l'économie canadienne, mais elles sont bien sûr sous examen dans d'autres forums. MacLaren a aussi reconnu, toutefois, que les Européens pourraient percevoir le Canada comme étant plus intéressé aux Amériques ou à l'Asie en l'absence, selon lui, «d'une structure ou d'un cadre clairement défini qui permettrait de

73. M. MacLaren attribue fréquemment cette idée à Sylvia OSTRY ; voir de Mme OSTRY, *Governments and Corporations in a Shrinking World: Trade and Innovation Policies in the United States, Europe and Japan*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1990.

74. Notes de discours de M. Roy MacLaren, ministre du Commerce international, prononcé lors de la 41^e assemblée générale de l'Association du Traité de l'Atlantique à Toronto, Ottawa, MAECI, Énoncé n° 95/56, 4 octobre 1995.

faire progresser la libéralisation du commerce et de l'investissement⁷⁵. L'UE et les É.-U. vont se parler, mais il serait préférable pour nous, comme aussi bien pour eux, que nous soyons présents. Maintenant que le Canada est lié aux États-Unis par un accord de libre-échange bilatéral, ce serait un désastre politique national si les relations commerciales du Canada avec l'Europe en venaient à dépendre d'une entente UE-ÉU. Il se peut que nous soyons un partenaire commercial relativement mineur pour l'Europe, mais pour les Américains nous sommes plus importants que l'Europe, et notre part dans leur commerce ne fait qu'augmenter. La tension pour le Canada consiste à tenter d'intervenir dans la relation UE-ÉU (là où nous ne tenons pas à ce qu'ils préparent des transactions importantes sans nous, et là où nous ne voulons pas que l'Atlantique s'élargisse) tout en intervenant ailleurs pour contrebalancer leur prépondérance commerciale dans le monde.

L'objectif réel du Canada en proposant des négociations commerciales transatlantiques était de rappeler aux autres, et à nous-mêmes, que nous avons un rôle atlantique à jouer, que nous ne vivons pas complètement dans l'ombre des États-Unis. L'Europe demeure un centre de pouvoir majeur sur l'échiquier mondial, et un partenaire économique appréciable pour le Canada. Roy MacLaren a vu que les échanges commerciaux et d'autres liens transnationaux constituent le ciment de la communauté de sécurité atlantique, l'une des assises de la place du Canada dans le monde. Le simple fait de parler de nouvelles ententes possibles met en évidence le niveau d'intégration actuel de la communauté atlantique et assure que les politiques sur lesquelles elle repose ne sont pas tenues pour acquises. Cette initiative commerciale répond à des objectifs économiques et de politique étrangère de longue date. En d'autres termes, s'orienter vers un ALETA ne constitue pas véritablement un changement de direction.

[Traduit de l'anglais]

75. Notes de discours de M. Roy MacLaren, ministre du Commerce international, prononcé lors du colloque Canada-UE à Toronto, Ottawa, MAECI, Énoncé n° 94/67, 28 octobre 1994.